

La política migratoria en el estado de Michoacán: un proceso inconcluso

| Esteban Bollain Parra
Casimiro Leco Tomás

Universidad Virtual de Michoacán

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Resumen

El artículo se estructura en tres apartados y tiene como propósito mostrar el proceso histórico realizado por el Gobierno de Michoacán para crear políticas de apoyo a sus migrantes desde hace dos décadas. En la primera sección se aborda la teoría sobre la diferencia entre política gubernamental y política pública. En el segundo, se revisan algunos programas asistenciales del Gobierno del Estado para atender a su sector migrante, sugiriendo que Michoacán promueva la operación del Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018 para impulsar una política pública migratoria nacional. En el tercero, se propone que a partir del PEM se construya una política pública migratoria, dada la evidente necesidad de apoyar a los michoacanos que migran a Estados Unidos.

Palabras clave

Proceso de política pública, política pública migratoria, migrantes michoacanos.

Clasificación JEL: R23.

Abstract

The article built up into three sections and is intended to show the historical process carried out by the government of Mexican state called Michoacan in order to create support policies for its migrating inhabitant since two decades ago. In first section, the theory about the difference between public policy and government policy is discussed. Second section, some government social assistance programs are reviewed for attending its migrant sector. Also it suggests Michoacan should have to promote the Special Migration Program (SMP) operating 2014 thru 2018 in order to stablish a national public policy on migration. Third section shows that there is a proposal from SMP for building a migration public policy since notorious necessity to support Michoacan inhabitants who migrate to the United States.

Keywords

Process of public policy, public policy migration, Michoacan migrants.

La política migratoria en el estado de Michoacán: un proceso inconcluso

Esteban Bollain Parra
Casimiro Leco Tomás

Introducción

El carácter multidimensional¹ de la migración es el resultado de factores como el desempleo, la pobreza, la diferencia salarial entre México y Estados Unidos (EE.UU.), y la falta de mejores oportunidades de vida; los cuales han generado la migración temporal, de retorno y de tránsito de mexicanos hacia EE.UU. De hecho, la misma complejidad del fenómeno migratorio hace que México sea un país de origen, tránsito, destino y retorno de la población migrante, procedente no sólo de nuestra nación, sino de otros países latinoamericanos, principalmente de Centroamérica. México se enfrenta, entonces, a mayores desafíos en materia migratoria, que son necesarios resolver.

Asimismo, la ausencia de una política pública migratoria a nivel nacional, y específicamente en el estado de Michoacán, ocasiona una baja coordinación de las acciones y programas creados por el gobierno federal y estatal, con la finalidad de atender las necesidades de sus comunidades migrantes, en ambos lados de la frontera norte. En buena medida, eso ha influido para que los programas dirigidos a los migrantes tengan poca cobertura y eficacia (Leco y Bollain, 2013).

El presente artículo muestra las acciones implementadas por el Gobierno de Michoacán para apoyar tanto a los migrantes que residen en Estados Unidos como a los nacidos en ese país que tienen ascendencia mexicana. Asimismo, representa la poca pertinencia para

¹ También hay otras causas que contribuyen al fenómeno migratorio, por ejemplo: la inseguridad; la difusión de la cultura de la migración en un mayor número de núcleos poblacionales (urbanos y rurales), donde emigrar hacia Estados Unidos forma parte de una tradición histórica y de un proyecto de vida para miles de familiares y amigos de migrantes; así como la demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios en territorio estadounidense, y la operación de complejas redes sociales y familiares que vinculan los lugares de origen y destino, lo cual facilita la migración de los connacionales hacia dicho país.

atender las necesidades de los migrantes michoacanos fuera del país; por tanto, se sugiere que mientras no exista una política pública migratoria eficiente en esta entidad, su población migrante permanecerá atendida de forma parcial y segmentada, lo que reflejaría poca capacidad de acción y efectividad del gobierno estatal para mejorar la gestión política en el tema migratorio. Para tal fin, es conveniente que Michoacán sea convertido en un estado impulsor y operador del Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018.

El artículo está dividido en tres apartados. En el primero se describen los principales elementos que componen el proceso de las políticas públicas, para así diferenciar éstas de las gubernamentales. Posteriormente, se analiza el proceso que el estado de Michoacán ha realizado con la finalidad de crear una política pública migratoria; para ello, se sugiere que este estado promueva activamente el PEM 2014-2018 a fin de coadyuvar a su consolidación y tomarlo como base en la creación de una política migratoria a nivel nacional. Finalmente se proponen algunas ideas que contribuyen a crear una agenda de gobierno encaminada al diseño y ejercicio de una política migratoria en Michoacán, así como la creación de un Consejo Nacional de Migración, que junto con el PEM impulsen la formación de dicha política en todo el territorio nacional.

La política gubernamental y las políticas públicas

Para diferenciar entre una política pública y una política gubernamental es conveniente describir qué se entiende por *espacio público*. Éste se determina por la confluencia e interlocución de los actores gubernamentales y no gubernamentales en una localidad, municipio, región o país, es decir, lo público no equivale a lo gubernamental. La política pública es considerada *pública* por generarse de forma simétrica entre el Gobierno (actor gubernamental), diferentes grupos de interés (actores empresariales, sindicales y políticos) y la ciudadanía (actores no gubernamentales), siempre apegándose a un marco institucional y a un sistema político democrático. Así, la política pública es vinculante colectivamente (Aguilar, 1992).

Por su parte, la política gubernamental está conformada por acciones que el Gobierno realiza para solucionar las necesidades de la ciudadanía, sin incluirla directamente en el análisis, diseño, ins-

trumentación y evaluación de una política pública. Este proceso sólo se circunscribe a la burocracia gubernamental, para ser aplicada mediante diversos programas y acciones en las localidades, municipios, regiones y entidades federativas que requieran atender problemas específicos. Sin embargo, la evaluación de los programas gubernamentales ha estado ausente, lo cual ha disminuido la eficiencia del Gobierno mexicano en la solución de problemas públicos (Leco y Bollain, 2013).

El proceso de la política pública

La definición de *políticas públicas* tiene su origen en el concepto construido por Harold Lasswell (1971) sobre las *ciencias de las políticas*. Para este autor, es en el espacio público donde convergen las peticiones ciudadanas con otros grupos de interés y con el Gobierno, cuyo propósito es analizar una o varias necesidades colectivas, relacionadas entre ellas.

La evolución de este concepto ha llevado a la creación de las políticas públicas, explicadas desde tres enfoques: *policy*, *politics* y *polity*. Desde el ángulo de las políticas públicas (*policy*), la ciudadanía tiene derecho a influir en la construcción de las políticas que den atención a sus problemáticas; en cuanto al enfoque de las instituciones y la política (*polity* y *politics*, respectivamente), la ciudadanía puede elegir y deponer a su Gobierno. De manera particular, México se acerca más a la *polity* y a la *politics*. Por ello, puede afirmarse que en este país el proceso de las políticas públicas (*policy*) no se ha realizado para atender las necesidades de los migrantes mexicanos.

Las políticas públicas (*policy*) dependen de las instituciones (*polity*) y se encuentran sujetas al juego de los actores de la política (*politics*), las cuales tienen un carácter específico, cuyo enfoque se basa en una racionalidad política y científico-técnica, orientada a definir los problemas de carácter social y solucionarlos.

Al ser la política pública un proceso generado por etapas, debe desarrollarse en un contexto normativo, institucional, abierto e incluyente, inmerso en un sistema político democrático, porque los actores implicados pueden participar activamente en los problemas a resolver, y de esta manera influir en el análisis de la agenda.

En este sentido, el sistema político democrático es el más adecuado para desarrollar la política pública. Easton (1969) describe

a dicho sistema como un proceso de interacciones políticas, lo que las distingue del resto de las relaciones sociales, porque se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad. En consecuencia, es necesario establecer un sistema esencialmente democrático para diseñar, formular e instrumentar las políticas públicas, pues éstas se constituyen como tal si realmente se incorpora a la mayoría de los actores involucrados en un asunto público en particular, como es la migración.

Easton (1965) simplifica al sistema político en cuatro fases: en la primera se detecta y reconoce la existencia de los conflictos económicos, políticos y sociales que el Gobierno debe procesar; en la segunda, éste y los representantes políticos reciben las demandas y peticiones (*inputs*) de la ciudadanía; en la tercera, las instituciones gestionan las peticiones y demandas ciudadanas; en la cuarta se producen e instrumentan las políticas que el Gobierno decide implementar.

Esta última fase se realiza con la retroalimentación (*feedback*) continua de las demandas ciudadanas, lo que genera, a su vez, una serie de políticas y programas encaminados a atender esos problemas. Es un proceso constante de recepción, gestión y ejecución de acciones para atender a la ciudadanía, donde se deben realizar cambios y ajustes en los programas, así como acciones del Gobierno para mejorar la gestión pública.

Por su parte, Vallés (2002) considera a las políticas como un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones que tienen como foco de gestión un área determinada de conflicto y tensión social; dicho conjunto de decisiones incorpora cierta dosis de coerción y obligatoriedad. Esta última permite que las decisiones tomadas se realicen de acuerdo con ciertos criterios y objetivos propuestos en un plan o política central, del cual se derivan programas, proyectos y acciones para atender un tema específico.

Aunque hay diferentes concepciones sobre las etapas que implica el proceso de las políticas públicas, en el presente artículo se retoman las mencionadas por Cabrero (2007), quien las divide en cuatro: a) agenda y definición del problema; b) formulación y diseño de la política pública; c) implementación y seguimiento; d) evaluación.

Con estas etapas se puede definir y llevar a cabo el proceso de las políticas públicas, siempre y cuando incluya la participación de los grupos de ciudadanos implicados directamente, para atender uno o varios problemas específicos mediante el diálogo y la interlocución con el Gobierno.

Por tanto, las políticas públicas (*policy*) dependen de las instituciones (*polity*) y se encuentran sujetas al juego de los actores de la política (*politics*), las cuales tienen un carácter específico, cuyo enfoque se basa en una racionalidad política y científico-técnica, orientada a definir los problemas de carácter social y solucionarlos; para ello debe caracterizarse por la objetividad, racionalidad y optimización. Debido a la importancia de este enfoque, no puede perderse en el estudio de las negociaciones entre la clase política y los acuerdos entre los partidos políticos y el Gobierno en turno (lo que sucede comúnmente en México), ya que las políticas públicas perderían su enfoque esencial: atender eficaz y de manera racional los problemas sociales.

Actualmente, en México es necesario cambiar el paradigma de acción política y gubernamental para recuperar la legitimidad de las instituciones encargadas de atender el problema de la migración. De lo contrario, las políticas públicas no cumplirían con la condición básica que las hace públicas: incluir una o varias necesidades específicas que tienen en común la interlocución de los actores no gubernamentales con los gubernamentales.

Programas gubernamentales en materia migratoria y la ausencia de una política pública migratoria en México

En años recientes, el tema migratorio se ha discutido de forma más abierta, debido a la presión de grupos ciudadanos como las organizaciones no gubernamentales (ONG) de migrantes dentro y fuera de México y Michoacán; sin embargo, aún no se propone la creación de una agenda definida sobre la migración de mexicanos en el exterior. Crear una agenda implica diseñar e instrumentar una política pública migratoria, lo que permitiría incluir a distintos actores que complementan la acción gubernamental; tal es el caso de las organizaciones sociales y el sector académico implicados en el tema migratorio.

Actualmente, la política migratoria mexicana sólo se ha limitado a ejecutar ciertas medidas de servicio consular para los mexicanos que están en el exterior, así como de acercamiento, reconocimiento y apoyo a través de ciertos programas para migrantes, sin establecer una agenda nacional explícita y de largo plazo, relacionada con el tema. Tampoco se ha diseñado e instrumentado una política pública migratoria; lo más cercano a ello es la política del Gobierno federal en

dicha materia, conformada por algunos programas que apoyan a los grupos del sector migrante; así como al relativo *control* y estudio del flujo de los migrantes mexicanos y extranjeros que circulan de forma temporal o permanente en México.

Por ello, la ausencia de una política pública migratoria muestra cómo la eficacia de la política exterior y migratoria del Gobierno mexicano se pone en entredicho bajo el escenario de la *diplomacia pública*.² Este concepto fue desarrollado por primera vez en la escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad de Tufts, en Boston, Estados Unidos (1965). En aquel momento se dijo:

[...] que la diplomacia pública estudia la influencia del público en general, aunque pensando especialmente en la opinión pública de los demás países, sobre la información y ejecución de la política exterior de un determinado país. Se destacaba que este nuevo concepto incluía otras dimensiones más amplias en las relaciones internacionales que van más allá de la diplomacia tradicional (Jiménez-Ugarte, 2006: 187).

En este contexto, la opinión pública de actores distintos a los gobiernos, como son los organismos de derechos humanos y algunas ONG, cuestionan la eficacia del Gobierno mexicano para dar una mejor solución al fenómeno migratorio.

Ante esto, el Gobierno ha creado, más por la presión de la opinión pública y de los propios migrantes que por iniciativa propia, diversos programas similares a los instrumentados en materia de política social, los cuales son mecanismos paliativos que dan respuesta a la realidad estructural de mediano y largo plazo de la migración mexicana; aunque los programas de acción siguen mostrando un corto alcance. El ejemplo más representativo es el programa 3x1 para Migrantes, el cual intenta institucionalizar las acciones de los Clubes de Migrantes y ha contribuido a encauzar las remesas hacia proyectos productivos, generadores de fuentes de empleo en las comunidades donde los migrantes son originarios (Alba, 2009); sin embargo, de manera cualitativa y cuantitativa ha tenido un efecto limitado, y su in-

² La *diplomacia pública* se dirige a la opinión pública, el mundo empresarial y la sociedad civil en general. Su objeto es la promoción de la imagen del país en el exterior, así como la proyección de sus valores y la difusión de sus puntos de vista.

cidencia positiva sigue mostrándose de forma focalizada sólo en ciertas regiones del país.

Asimismo, los mecanismos relativamente más accesibles para que los migrantes mexicanos encuentren empleo en el exterior han sido los convenios que México tiene con EE.UU. y Canadá, con contratos temporales de trabajo, los cuales se obtienen con visas americanas tipo H2-A y H2-B para jornaleros agrícolas y del sector servicios; éstas se han convertido en una alternativa para miles de mexicanos, específicamente para los michoacanos, cuyas familias cubren una parte de sus necesidades con los dólares provenientes de las remesas. Este tipo de contratos dan la posibilidad de migrar de manera segura y con ciertas garantías para trabajar en estos países. Así, ellos pueden tener la certeza de encontrar un trabajo donde no tengan que exponer la vida en el proceso de conseguirlo, como sucede con los migrantes que lo intentan de forma ilegal (Leco y Hernández, 2011).

Sin embargo, es conveniente considerar que diversos estudios han documentado los procesos de irregularidad y las violaciones a los derechos humanos y laborales de los migrantes contratados al obtener las visas H2-A y H2-B, pues son diversas las situaciones de fraude, confiscación de documentos y cobros indebidos que no hacen del todo seguro esta modalidad de contratación.

Lo anterior no intenta minimizar las acciones emprendidas por el Gobierno para tratar de ayudar a la población migrante, sino reconocer y aceptar que las medidas para atender el fenómeno de la migración son insuficientes y ya han sido rebasadas desde hace tiempo. Esto implica que tanto el Estado mexicano como el norteamericano necesitan adoptar estrategias coordinadas con otras instituciones, organismos gubernamentales y no gubernamentales dentro y fuera de ambos países, que les permitan atender las demandas de la población migrante de forma eficaz.

Derivado de lo anterior, el Gobierno mexicano ha creado el PEM, el cual se constituye como un primer esfuerzo para instrumentar una política de Estado en materia migratoria; con un enfoque integral y adecuado de gobernanza sobre las distintas dimensiones de este fenómeno en México, cuya finalidad sea contribuir política, económica y socialmente al desarrollo del país.

El PEM busca cubrir cinco objetivos prioritarios: a) fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración; b) destacar el carácter estratégico de la migración para el

desarrollo regional y local, y los tres objetivos restantes abordan cuestiones operativas a favor de las personas migrantes, de sus familiares y de quienes defienden sus derechos humanos (Segob, 2014).

Este programa, dada la amplitud y ámbitos de atención que espera resolver, es un notable avance en materia de política gubernamental, para gestionar integral y coordinadamente el fenómeno migratorio, lo cual implica un reconocimiento tácito del Estado mexicano para responder con prontitud y coordinación institucional a los desafíos de las demandas de los mexicanos que emigran a Estados Unidos. Lo anterior significa un esfuerzo del Gobierno mexicano para dar pasos sólidos hacia la creación de una política pública migratoria de Estado; sin embargo, éste todavía carece de la parte sustancial de la política pública: un reconocimiento explícito, así como una inclusión e interlocución directa con la población que pretende atender (los representantes migrantes). De llevarse a cabo, su inclusión permitirá dar mayor forma a una política pública en ese tema.

Los retos de la política exterior mexicana frente a la migración a Estados Unidos y la crisis financiera internacional 2008-2009

Los retos de la política exterior de México respecto al tema de la migración son subrayados de manera frecuente. Ejemplo de ello ha sido la falta de coordinación institucional de la política migratoria mexicana ante la crisis financiera internacional de 2008-2009; esta crisis generada en Estados Unidos, debido a la excesiva deuda de una parte importante del sector inmobiliario de ese país, propició una disminución en la tasa de crecimiento de la economía estadounidense, acentuando las dificultades de los migrantes ilegales mexicanos, tanto para ingresar como para continuar trabajando en EE.UU.

A partir de ese escenario, el Gobierno de México supuso que bajaría la migración y habría un retorno masivo de mexicanos. Para tal fin, creó el programa de apoyo a repatriados; aunque ese supuesto no era del todo lejano, no se cumplió, la emigración ha continuado y no existe un regreso masivo. En comparación con años anteriores a la crisis de 2008-2009, hay evidencia de que un menor número de mexicanos está emigrando hacia el exterior, pero el flujo de migrantes supera a los que retornan (Fundación BBVA, Bancomer, 2010).

Por ejemplo, mientras que entre 1995 y 2000 emigraron hacia Estados Unidos 1 millón 209 mil mexicanos, en 2005 y 2010 sólo 683 mil lo hicieron, es decir, 526 mil personas menos que en el quinquenio anterior (CONAPO, 2012); de hecho, es relevante destacar que en 2010, México ocupó el primer lugar mundial con el mayor número de emigrantes, alcanzando una cifra total de 11.9 millones de mexicanos (Fundación BBVA, Bancomer, 2013).

Lo anterior muestra que el principal reto de la política exterior mexicana, respecto a la migración, es su gestión, ya que se ha realizado bajo escenarios coyunturales, más que con carácter estratégico y de largo plazo, haciendo visible la ausencia de una política pública migratoria. Al respecto, se implementaron acciones de respuesta, ante contextos que acentúan el fenómeno de la migración por hechos circunstanciales que la opinión pública nacional e internacional da a conocer.

En este sentido, la creación de programas para atender la migración significa hablar de una política gubernamental, pero no del análisis, diseño e instrumentación de una política pública, pues no se incluyen a los actores involucrados en este fenómeno.

A su vez, el creciente número de mexicanos que emigran hacia Estados Unidos se plantea como uno de los principales retos de la política exterior mexicana, sobre todo en lo referente a la regulación normativa y el acceso a mayores derechos de la población mexicana residente en aquel país (Sobrino, 2010).

Con lo anterior, el fenómeno migratorio en México significa reconocer principalmente dos hechos: a) hasta ahora, el Gobierno mexicano ha tenido un reducido margen para dar respuesta a las crecientes demandas ciudadanas, en materia de bienestar y seguridad social, y b) hay una falta de voluntad política, tanto del Gobierno mexicano como del estadounidense para escuchar, entender, incluir, y sobre todo, atender oportunamente las necesidades de los migrantes, quienes no significan sólo remesas y números, como algunas instituciones económicas y gubernamentales los ven. En realidad, los migrantes son ante todo personas que vieron frustradas las esperanzas de tener un nivel de bienestar mínimamente aceptable para ellos y sus familias en su país de origen, viéndose obligados a emigrar en busca de un mejor nivel de vida (Leco y Bollain, 2013).

Otro de los retos que presenta la política exterior mexicana corresponde a la cobertura y legitimidad de los programas de Gobierno, instrumentados para apoyar a los migrantes. Si se pretende dotar

de mayor legitimidad y eficiencia al Gobierno y a sus instituciones, es necesario instrumentar el proceso de las políticas públicas, que fortalezcan la participación ciudadana en el tema migratorio; así, el establecimiento de una política pública migratoria abriría espacios públicos de análisis, reflexión, inclusión y acción a diversos actores y grupos interesados en tratar de resolver los retos que plantea la migración en México.

Una política pública migratoria no es una panacea para la solución de todos los problemas en esta materia, pero sí puede hacer más eficaz la atención para las demandas de la población migrante, y potencializar su desarrollo. Mejorar su alcance, significará vincularla y coordinarla con otras políticas públicas en materia educativa, laboral, medioambiental, agricultura, entre otras, que permitan optimizar la eficacia de la acción gubernamental en este tema. Además, se espera que, mediante el PEM, el Gobierno mexicano atienda de forma integral y coordinada la migración en ambos lados de la frontera; este programa es constituido, entonces, como el primer esfuerzo sólido para crear una política pública de Estado en cuanto a materia migratoria.

La construcción de una política pública migratoria: el caso de Michoacán

Desde hace dos décadas, el estado de Michoacán ha sido una de las principales entidades federativas expulsoras de migrantes mexicanos hacia Estados Unidos. De acuerdo con la oficina de censos de este país, en 2010 vivían 309 millones de personas, de las cuales casi 33 millones eran de origen mexicano, incluidos los de segunda y tercera generación. Es decir, ese número de personas son hijos y nietos de migrantes mexicanos que por su tiempo de estadía en ese país, o bien, por haber nacido ahí, ya son residentes o ciudadanos norteamericanos. (INEGI/CONAPO, 2010).

En este contexto, el Gobierno de Michoacán ha instrumentado acciones para atender a su población migrante. La primera acción comenzó en 1992, al crear la Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativo a Trabajadores Migrantes del Estado de Michoacán (Gobierno del Estado de Michoacán, 2009). Esta área se caracterizó por ser una de las primeras en el país que otorgaba apoyo para la repatriación de migrantes michoacanos fallecidos en Estados Unidos; sin embargo, en 2001 desapareció y se creó la Coordinación Estatal para la Atención

Integral del Migrante Michoacano, como un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Gobierno (Gobierno del Estado de Michoacán, 2009), cuyo objetivo de su creación fue contar con una oficina gubernamental que diera mejor respuesta a las necesidades apremiantes de los migrantes michoacanos en el exterior.

Asimismo, en 2002 se creó la Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano, organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Gobierno del Estado de Michoacán, 2009), la finalidad de su creación fue ampliar presupuestalmente la ayuda a la población migrante que se encontraba en Michoacán y Estados Unidos. Otra de las acciones destacadas fue la promulgación del Día del Migrante Michoacano, celebrado en el mes de diciembre.

En consecuencia, para reforzar los avances en materia de atención y servicio a los migrantes michoacanos, se realizaron esfuerzos a través de cuatro vertientes: a) fortalecer la presencia del Gobierno de Michoacán en los lugares de destino con mayor número de michoacanos; b) reforzar la política de atención a los migrantes en el estado; c) promover el fortalecimiento de los servicios que brindan otras dependencias estatales; d) impulsar el fortalecimiento, profesionalización y creación de federaciones, organizaciones y clubes de michoacanos en el exterior.

Además, para fortalecer la política pública de atención a los migrantes, a sus familiares y a sus comunidades de origen, el Gobierno estatal decidió dotar de mayor fortaleza jurídica y administrativa a la instancia responsable, con el objetivo de proporcionar una atención integral a este sector. Para tal fin, el 9 de enero de 2008, el Gobierno de Michoacán publicó el Decreto que contiene la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, en donde la Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano se convierte en la Secretaría del Migrante (Gobierno del Estado de Michoacán, 2009).

Las funciones de esta Secretaría se sustentan en la vigente ley, específicamente en el artículo 37, donde se establece lo siguiente:

El Gobierno ha creado diversos programas similares a los instrumentados en materia de política social, los cuales son mecanismos paliativos que dan respuesta a la realidad estructural de mediano y largo plazo de la migración mexicana; aunque los programas de acción siguen mostrando un corto alcance.

1. Formular, promover, instrumentar y evaluar las políticas públicas para los migrantes michoacanos, a fin de fomentar integralmente su desarrollo económico, social, cultural y político;
2. Fomentar, con la participación de los migrantes, el respeto de los derechos de los migrantes reconocidos por tratados, organismos internacionales y acuerdos o convenios celebrados por el Estado Mexicano;
3. Desarrollar, ejecutar y apoyar, en coordinación con las autoridades competentes, programas y proyectos de inversión, que coadyuven a la seguridad y estabilidad económica, a la generación de empleos y de ingresos, para el desarrollo sustentable de los migrantes michoacanos, de sus familias en sus comunidades de origen;
4. Promover y mejorar los vínculos del estado con los michoacanos establecidos en el extranjero, mediante instrumentos que permitan fortalecer y fomentar su organización.

La legislación migratoria de Michoacán ha significado un esfuerzo más para apoyar al sector migrante; sin embargo, aún llama la atención del Gobierno estatal y federal, principalmente por tres hechos: a) por su contribución al desarrollo económico y social de Michoacán debido a las remesas; b) la creciente presión de organizaciones civiles y sociales de migrantes y de derechos humanos dentro y fuera del país para ayudar a ese sector de población, y c) la importancia que tiene la población migrante para los partidos políticos en materia electoral. Esto se puede corroborar al observar los siguientes aspectos:

1. En 2008 Michoacán fue el primer estado en donde su población migrante radicada en Estados Unidos votó para elegir a su gobernador.
2. Es la primera entidad federativa del país que contó con una dependencia como la Secretaría del Migrante, que forma parte del gabinete del Gobierno estatal para la atención de sus migrantes.
3. Ha sido uno de los primeros estados en contar con una Ley de Derechos, Protección y Apoyo de los Migrantes y sus familias.

4. De acuerdo con los datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 2014, Michoacán fue el primer estado del país que recibió más remesas, lo cual significa aproximadamente 9.45% del total de las remesas enviadas a México durante ese año (IME, 2015).

Aunado a estas acciones, el Gobierno de Michoacán expidió la Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo, el 28 de enero de 2013 (Gobierno del Estado de Michoacán, 2013).

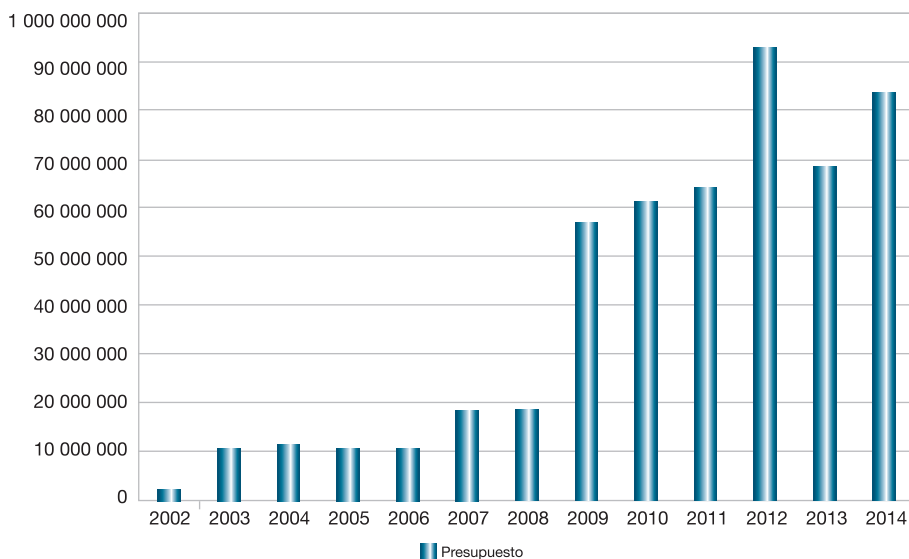
Los principales objetivos de esta Ley son promover y garantizar los derechos de los migrantes y sus familias; así como establecer las políticas públicas para ambos sectores, a fin de garantizar su desarrollo humano con dignidad. Aunque todavía presenta ciertas omisiones tanto en su redacción como en su instrumentación, muestra de ello es la ausencia del artículo 24; dicha omisión indica que no se han establecido con solidez las bases normativas para instrumentar las acciones de programas gubernamentales dirigidos a ayudar a los migrantes.

Ahora bien, para promover más acciones que favorezcan al sector migrante en Michoacán, las tres administraciones estatales más recientes, PRD (2002-2008 y 2008-2012) y PRI (2012-2015), han destinado mayores recursos con ese fin. En la gráfica 1 se muestra cómo el presupuesto estatal dirigido a la atención del sector migrante ha aumentado desde el 2002 hasta el 2014.

Instaurar una política pública migratoria no significaría únicamente el control y estudio de las entradas y salidas del país de los migrantes michoacanos, también re-presentaría una estrategia que puede ir más allá, en donde se establezcan derechos y obligaciones de miles de michoacanos y extranjeros que ingresan, salen o transitan de forma temporal o definitiva en Michoacán.



Gráfica 1. Presupuesto asignado a la Secretaría del Migrante en Michoacán, 2002-2014 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos del estado de Michoacán, Congreso del estado de Michoacán de Ocampo (2002-2014).

Con los datos de la gráfica anterior puede observarse que el presupuesto destinado a la Secretaría del Migrante ha ido en aumento, para llegar a poco más de 92 millones de pesos en 2012, siendo éste su nivel máximo, pues debido a su crisis financiera, el Gobierno disminuyó el presupuesto en todas las secretarías a partir de 2012. Por lo tanto, el presupuesto destinado a esta Secretaría disminuyó en poco más de 83 millones de pesos en 2014. En el periodo 2003-2006, el presupuesto se mantuvo relativamente constante, en poco más de 10 millones de pesos; aunque el presupuesto dirigido a la atención de migrantes ha aumentado de 2008 a la fecha, éste no se ha traducido en una atención más amplia y eficaz para este sector.

En cuanto a las acciones que el Gobierno de Michoacán ha desarrollado en los últimos 22 años para apoyar a su población migrante, éstas han sido más un conjunto de respuestas y acciones de

política gubernamental estatal de corto plazo, dirigidas a atender las necesidades más inmediatas, que el resultado de un conjunto de acciones coordinadas dirigidas a construir una política pública migratoria, tal como ocurre en el ámbito federal.

De esta forma, para hablar de políticas públicas en materia migratoria en Michoacán, es necesario que la Secretaría del Migrante se coordine con otras dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social, Educación, Agricultura, Gobernación, Salud y Desarrollo Económico, donde cada una tenga al menos un programa que atienda a la población migrante de esta entidad. Si dicho supuesto se cumple, y se desarrolla todo el proceso de la política pública, entonces existirán políticas públicas enfocadas a proteger a los migrantes michoacanos. Por lo tanto, es fundamental planear y ejecutar acciones que tengan una convergencia entre las dependencias del gobierno estatal y federal para atender con mayor cobertura, racionalidad y conveniencia al sector mencionado.

Al respecto, el Gobierno federal recientemente ha hecho un esfuerzo importante al crear el Programa Especial de Migración 2014-2018, que cuenta con un enfoque integral, donde se aborda el fenómeno migratorio desde una perspectiva multidimensional a fin de lograr mayor coordinación institucional. En consecuencia, de llevarse a cabo de forma eficaz, podría convertirse en la piedra angular de la creación de una política pública migratoria en México, y su operación oportuna es el principal desafío que enfrenta.

Propuesta de política pública migratoria en Michoacán

De lo expuesto antes, surge la propuesta de contar con una agenda migratoria, específicamente en el estado de Michoacán, para atender con mayor pericia al sector migrante michoacano dentro y fuera del territorio nacional, en la cual se incluyan y analicen los siguientes aspectos:

1. Coordinar los diversos programas sectoriales para que puedan complementarse de manera recíproca y traducirse en verdaderos apoyos para los migrantes y sus familias, con la finalidad de fortalecer el desarrollo local y regional de las comunidades migrantes en todo el país.

2. Establecer un papel más activo y claro del servicio exterior mexicano para que, a través de sus embajadas, consulados y representaciones, se apoye y defienda a los michoacanos en el exterior, independientemente de su estatus migratorio.
3. Fortalecer las comunidades y organizaciones de migrantes michoacanos en el extranjero; fomentar su organización, difusión y vinculación para que se refleje en una mayor influencia económica, política y social en el país de residencia, principalmente en Estados Unidos.
4. Considerar la participación de los migrantes michoacanos residentes en el exterior, en los planes y programas relacionados con sus comunidades y ciudades de origen, cuya finalidad sea contribuir con su desarrollo económico y social.
5. Establecer mecanismos de cooperación entre las comunidades de migrantes michoacanos y sus familias para potencializar el efecto de las remesas en el desarrollo socioeconómico de sus comunidades y ciudades de origen.
6. Mejorar los mecanismos de transferencias financieras desde México a los países emisores de divisas y viceversa, con la finalidad de disminuir los altos costos de transacciones financieras que repercuten negativamente en un menor ingreso de los migrantes y sus familias.

Así, instaurar una política pública migratoria no significaría únicamente el control y estudio de las entradas y salidas del país de los migrantes michoacanos, también representaría una estrategia que puede ir más allá, en donde se establezcan derechos y obligaciones de miles de michoacanos y extranjeros que ingresan, salen o transitan de forma temporal o definitiva en Michoacán. Asimismo, podría coadyuvar, junto con otras políticas públicas, en materia de educación, vivienda, demografía, desarrollo urbano y rural, a disminuir las marcadas desigualdades regionales, y de esta manera fomentar un desarrollo económico y social más equilibrado para los migrantes y sus familias de esta entidad.

Aunque las ideas propuestas coinciden con lo expuesto en el PEM 2014-2018, publicado el 30 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, es necesario no sólo enunciarlas, sino encontrar mecanismos adecuados para llevarlas a cabo.

Quizá una de las complicaciones más frecuentes del proceso de las políticas públicas radica más que en su diseño, en su instrumentación. Para ello es necesario crear un Consejo Nacional de Migración, en el que se pueda realizar el análisis necesario para coordinar las acciones propuestas en el PEM, con lo cual sea posible ajustarlo y adecuarlo no para cuatro años, sino para relanzarlo como un programa transexenal. Con ello, se daría certeza jurídica y normativa para actuar de forma coordinada e institucional y, por ende, con mayor competencia en la gestión migratoria.

Para que el PEM 2014-2018 se convierta en la base de una política pública migratoria, es recomendable que cada estado del país incluya a los principales actores relacionados con el tema migratorio. Al igual que el Consejo Nacional de Migración, la inclusión de mayores actores en el proceso de las políticas públicas le dará mayor legitimidad y margen de maniobra a la acción gubernamental para una gestión más expedita.

Ahora bien, el fenómeno migratorio en Michoacán es una necesidad urgente por atender, que permite llegar a tres principales conclusiones. La primera muestra la ausencia de una política pública migratoria en México y, particularmente, en Michoacán. Se puntualiza que las acciones emprendidas por el Gobierno estatal y federal para apoyar a los migrantes tienen un carácter de política gubernamental y no de política pública, aunque en años recientes el Gobierno de Michoacán se ha acercado más a algunas organizaciones de migrantes radicadas en México y EE.UU. con el propósito de estrechar lazos para atender mejor a su comunidad migrante en el extranjero.

La segunda conclusión expone las acciones que desde 1992 el Gobierno de Michoacán ha implementado para atender las necesidades de la población michoacana que migra hacia Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, después de más de veinte años de haber iniciado las medidas dirigidas a este sector, aún no se ha podido consumir el diseño de una agenda estatal en materia migratoria, tampoco elaborado una política pública.

Lo anterior refleja: a) un bajo nivel de coordinación y planeación para crear de forma seria y consensuada con los principales actores involucrados en el tema migratorio del estado, una agenda que detone un franco proceso de formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de una política pública estatal migratoria; b) la existencia de una baja competencia gubernamental para atender las necesidades de la

población migrante de Michoacán; y, c) la posibilidad de construir una política pública con mayor alcance, racionalidad y eficacia en beneficio de los migrantes michoacanos.

La tercera conclusión consiste en la necesidad de crear una agenda migratoria en Michoacán, a partir del Programa Especial de Migración 2014-2018, el cual aborda, desde un enfoque multidimensional, gran parte de los temas prioritarios del fenómeno migratorio. Por tanto, alinear dicha agenda con el PEM 2014-2018 permitirá responder a las necesidades de los migrantes michoacanos y de sus familias con pertinencia, cobertura y legitimidad.

Actualmente, la política migratoria mexicana sólo se ha limitado a ejecutar ciertas medidas de servicio consular para los mexicanos que están en el exterior, así como de acercamiento, reconocimiento y apoyo a través de ciertos programas para migrantes, sin establecer una agenda nacional explícita y de largo plazo, relacionada con el tema.

En síntesis, mientras el Gobierno de Michoacán continúe instrumentando medidas de política gubernamental de forma aislada, la pertinencia de las acciones y programas dirigidos a atender las peticiones de la población migrante seguirán siendo muy limitadas en su cobertura y prontitud, pues la realidad cotidiana demuestra que el fenómeno de la migración ya rebasó las capacidades gubernamentales para atender ese fenómeno. Por ello, resulta necesario atender la migración uniendo distintas vertientes y coordinando esfuerzos con otros actores relacionados directamente con la migración.

Lo anterior muestra que, de continuar con esa situación, se reforzará la percepción de que el fenómeno de la migración es utilizado en buena medida por los partidos políticos y

por algunos actores sociales como una alternativa político-electoral para obtener ganancias de todo tipo, dejando en segundo término las demandas de la población migrante de Michoacán. Ello sugiere la manipulación política de la que ha sido objeto el fenómeno migratorio desde hace décadas (Leco y Bollain, 2013). En consecuencia, este Estado necesita ser un actor relevante en la operación del PEM 2014-2018, con el propósito de acelerar su operación en beneficio de sus migrantes. Sólo a través de acciones coordinadas institucionalmente como lo propone el PEM, podrán hacerse avances significativos para impulsar una política pública idónea en materia migratoria.

Es evidente que el Gobierno de Michoacán no puede posponer más la instrumentación de programas oportunos para atender las de-

mandas de los migrantes michoacanos, pues, aunque a lo largo de 20 años de acciones gubernamentales en materia migratoria se han tenido algunos avances, éstas no han reflejado mayor atención respecto a las necesidades de la población migrante del Estado. La solución al fenómeno migratorio en Michoacán requiere medidas de mayor alcance, porque hasta ahora, tres millones y medio de migrantes michoacanos siguen esperando respuesta para cubrir sus legítimas demandas y mejorar sus condiciones de vida en ambos lados de la frontera.

- Aguilar, L. (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- Alba, F. (2009), "Migración internacional y políticas públicas", en Leite P. y Giorguli, S. (coords.), *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Cabrero, E. (coord.) (2007), "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", en *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE/Porrúa.
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2002), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2003), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2004), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2005), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2006), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2007), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2008), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2009), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2010), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2011), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2012), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2013), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- _____. (2014), "Presupuesto de Egresos", en *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2012), *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos. El estado de la migración*, México, Colección: índices sociodemográficos.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014), *Programa Especial de Migración 2014-2018*, México, Secretaría de Gobernación.
- Easton, D. (1965), *A system analysis of political life*, New York, University of Chicago.
- _____. (1969), *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Fundación BBVA Bancomer (2010), *Situación migración México, Servicio de Estudios Económicos*, México.
- _____. (2013), *Anuario de migración y remesas 2013*, México, Fundación BBVA Bancomer/Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Gobierno del Estado de Michoacán (2009), *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, tomo CXLVII, núm. 92, México.
- _____. (2013), *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, tomo CLVI, núm.15, México.
- Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME) (2015), *Reporte de remesas, cifras al cierre de 2014*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)/Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009* (ENADID 2009), México.
- Jiménez-Ugarte, J. (2006), "Diplomacia pública, el caso español", en *Política exterior*, núm. 110, marzo-abril 2006, Madrid, Ministerio de Cultura, pp. 187-196.
- Lasswell, H. (1971), "On the policy sciences in 1943", in *Policy Sciences*, No. 36, University Yale, Kluwer Academic Publisher.
- Leco, C. y J. A. Hernández (2011), "El Programa de la Contratación: michoacanos en Estados Unidos, Alaska y Canadá", en Navarro, J. y Leco, C. (coords.), *Migración internacional. Movilidad poblacional en el mundo*, Morelia, Michoacán,

- México, Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Leco, C. y E. Bollain (2013), "La política social en México, 1970-2013", en *Inceptum*, vol. VIII, núm. 15, julio-diciembre 2013, Morelia, Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2014), *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Sobrino, J. (2010), *Migración interna en México durante el siglo XX*, México, Consejo Nacional de Población.
- Vallés, J. (2002), *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel.